

## **Paesaggio, urbanistica e ambiente: un patto per il governo del territorio**

*Fabio Cutaia*

La consolidata separazione tra Urbanistica e Paesaggio poggia le sue fondamenta su una precisa visione del paesaggio in termini prettamente estetici e culturali. La Vas, un nuovo strumento individuato dalla Comunità Europea per integrare considerazioni di natura ambientale nei piani e nei programmi e migliorarne la qualità decisionale complessiva, riconduce l'attenzione dei diversi operatori alle componenti strutturali del paesaggio. Per questa ragione, la Vas, se ben costruita, può dispiegare appieno le sue reali potenzialità, anche nel nostro Paese, ed essere considerata la "cerniera" trasversale che consenta l'integrazione, nel piano, della sostenibilità ambientale, economica e sociale.

### **Premesse**

Così come sostiene Luca Ricolfi (1997), la ricerca empirica va pensata come risposta a domande di conoscenza, anziché come soluzione a problemi di teoria. Seguendo questo ragionamento, il modello logico di riferimento della ricerca qui presentata è caratterizzato dalla sequenza "realtà – domande – indagine – risposte". La ricerca nasce dalla riflessione circa il consolidato sfaldamento tra la disciplina paesaggistica e quella urbanistica e prende avvio da un preciso interrogativo: come integrare la pianificazione del paesaggio nella pianificazione territoriale?

La naturale adesione della pianificazione ai temi del paesaggio, della sua interpretazione e modificazione, si è affermata nel nostro Paese solo da qualche tempo; potremmo considerare complici di questo ritardo tre importanti fattori: un apparato legislativo rigidamente settoriale; una netta separazione delle competenze istituzionali tra i Ministeri rispettivamente preposti alla tutela del paesaggio ed alla pianificazione urbanistica; la dimensione marcatamente *intra moenia* che ha caratterizzato il dibattito urbanistico dell'ultimo cinquantennio e che, almeno sotto il profilo operativo, ha posto in secondo piano la pianificazione di area vasta. Queste concause, tra loro fortemente interrelate, rivelano a loro volta una comune matrice di ordine prettamente concettuale e filosofico che ha sempre ispirato, in Italia, tutte le norme di tutela del paesaggio (Provenzano, Trombino, 2009).

Grazie alla documentazione internazionale prodotta, oggi, quando si richiama la nozione di paesaggio, non si vuol più far riferimento ad esso in termini di monumento o di bene isolato, ma a quella «determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni». Sono queste le parole della Convenzione Europea del Paesaggio (CEP) ratificata a Firenze nel 2000, ma nella cui traduzione risente ancora della tradizione tutta italiana di individuare "determinate" e specifiche parti. La CEP ha rivoluzionato il modo di intendere il paesaggio, chiarendo che non può essere definito a priori; esso non è né naturale, né antropico, ma presenta, al contempo, forme naturali, seminaturali e antropiche. Il paesaggio è forma di ciò che è presente in un luogo, ovvero è frutto di elementi completamente naturali, di elementi che, seppure naturali, manifestano un condizionamento antropico, e, infine, è espressione di elementi prodotti esclusivamente dall'uomo.

### **Il tema di ricerca**

Nonostante le recenti "conquiste", siamo però ancora lontani dalla Convenzione Europea. Se da un lato l'attuale dibattito disciplinare riconosce la complessità della nozione di "paesaggio" e stimola alla cooperazione studiosi e tecnici appartenenti ai diversi ambiti del "sapere" (Peano, 2011), dall'altro il "Codice dei beni culturali e del paesaggio" – principale riferimento normativo italiano che attribuisce al Ministero per i Beni e le Attività Culturali il compito di tutelare, conservare e valorizzare il patrimonio culturale dell'Italia – resta lontano dalla Convenzione in quanto separa ancora i beni culturali da quelli paesaggistici, in aderenza alla tradizione italiana delle strade parallele delle tutele sancite dalle leggi del 1939 (Provenzano, Trombino, 2009). Ma ancor più grave è il fatto di non entrare nel merito degli stretti rapporti che intercorrono tra governo del territorio e pianificazione del paesaggio.

Da quanto già espresso emerge l'obiettivo della ricerca: l'impellente necessità di una rivisitazione dei paradigmi istitutivi la disciplina di tutela del paesaggio e di una ricerca di convergenza di quest'ultima con le discipline urbanistiche.

Le modifiche apportate al D.lgs. n.152/2006, che reca norme in materia ambientale, nell'introdurre una nuova e più convincente regolamentazione del processo di Valutazione ambientale strategica (Vas) dei piani urbanistici, hanno significativamente ampliato gli originari ambiti di valutazione, includendovi anche il patrimonio culturale, inteso come «l'insieme costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici», così come questo viene definito ed interpretato dal "Codice dei beni culturali e del paesaggio" e, quindi, in termini prettamente culturali, alla stessa maniera della Convenzione Europea del 2000. L'importante, seppure tardiva, introduzione della dimensione paesaggistica nel processo di valutazione strategica, rappresenta l'occasione per la definitiva convergenza dell'urbanistica con il paesaggio. In quest'ottica, la Vas può essere considerata come un momento di sintesi tra le diverse dimensioni che caratterizzano la concezione moderna di "paesaggio" e può, sincronicamente, offrire risposte alle varie istanze che si riferiscono ad un medesimo territorio. La Vas, quindi, non si limita alla semplice tutela del bene culturale, ma tiene conto delle innumerevoli interazioni tra le pressioni economiche, sociali e culturali del territorio. Inoltre, la dimensione *ex ante* delle valutazioni, che caratterizza la stessa natura della Vas, consente di strutturare i piani e i programmi nella piena consapevolezza dei vincoli e del

quadro strategico entro cui operano i vari gradi della pianificazione sovraordinata, tra cui quella paesaggistica. Un altro significativo apporto che la Vas può dare ad una nuova modalità di intendere il paesaggio, nei processi di pianificazione, è relativo all'introduzione di metodi partecipativi nelle scelte e al monitoraggio delle varie fasi di formazione di un piano. Le ragioni dell'opzione partecipativa, come guida e supporto alle dinamiche di modificazione del territorio, perseguono i principi ratificati nella Convenzione di Aarhus (1998) e dalla Comunità Europea, che impegnano i Paesi membri a promuovere la partecipazione ai processi decisionali.

Da queste riflessioni emergono nuovi interrogativi che, chiarendo e specificando il fine della ricerca, delimitano il campo di indagine: come trasferire la lettura del paesaggio nella pianificazione territoriale attraverso procedimenti di tipo valutativo? Come si può valutare, attraverso i metodi "quantitativi", propri delle procedure di valutazione ambientale, l'impatto paesaggistico delle azioni urbanistiche? Ed ancora, come integrare, in un contesto in cui si procede mediante indicatori, una valutazione il più possibile oggettiva, condivisa, partecipata e trasmissibile della dimensione culturale e percettiva del paesaggio?

## **Il metodo di ricerca**

*Sic stantibus rebus*, è stato possibile individuare un metodo atto all'elaborazione dello studio. Il metodo utilizzato nel processo di ricerca è di tipo deduttivo (Blaxter *et al.*, 1996) e si avvale dell'analisi comparativa applicata a più casi di studio, mediante approcci quantitativi e qualitativi che permettono la costituzione di un solido apparato conoscitivo. L'apparato conoscitivo e quello teorico di riferimento consentono di riflettere in merito alla possibilità di considerare la Vas uno strumento di integrazione, nel piano, della sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Da una questione di ordine generale, formalizzata e specificata, si procede in seguito all'analisi dei casi e alla loro comparazione, al fine di individuare gli elementi ricorrenti e le strategie intraprese: queste rappresentano i risultati della ricerca e determinano gli indirizzi per l'integrazione delle politiche urbanistiche, ambientali, agricole, sociali ed economiche per una più efficace forma di governo del territorio. Concretamente, il metodo prevede quattro importanti fasi:

- Costruzione del quadro conoscitivo;
- Selezione di casi-studio: osservazione e rilevamento di opportunità e limiti;
- Esposizione dei risultati;
- Conclusione.

Avendo rilevato le possibilità insite nell'istituto della Vas, l'intento della prima parte è quello di rappresentare lo stato dell'arte in merito alla disciplina. Nella fattispecie, è stato necessario ricostruire le origini dei metodi di valutazione ambientale, sia al fine di "storicizzare" la ricerca, reputando indispensabile la conoscenza dell'evoluzione storica della disciplina, sia per interpretare correttamente gli eventi e comprenderne le attuali dinamiche di trasformazione. Ciò permette di «leggere l'attualità come il risultato di un processo storico in cui al confronto tra differenti ideologie ed approcci culturali si sono intrecciati, nel tempo, aspetti sociali, economici e politici» (Pinzello, 2008, 363). Segue, quindi, lo studio della normativa di riferimento ai livelli europeo, italiano e regionale. La ricerca in Urbanistica è, infatti, in continua evoluzione per via del cambiamento del quadro normativo internazionale e nazionale e del conseguente recepimento regionale. Attraverso l'osservazione dello sviluppo della disciplina di settore, è altresì possibile delineare i profili dei possibili casi studio. È questo il momento in cui, dopo una completa presentazione dei metodi di valutazione ambientale, nella prospettiva di ricondurle *ad unum*, si passa a un loro confronto per meglio mettere in luce affinità e divergenze.

La prima fase della ricerca si conclude con la trattazione degli "indicatori ambientali": strumenti necessari per la conoscenza dello stato di fatto, per la misura dei possibili impatti sull'ambiente, per il monitoraggio e, altresì, modalità di valutazione delle pressioni sulla componente culturale del paesaggio. Con l'avvio del processo di Vas, infatti, assume rinnovato risalto la questione degli indicatori, che, nel caso specifico del paesaggio, rappresenta una questione di non facile approccio e soluzione. Gli indicatori del paesaggio costituiscono ancora oggi una problematica aperta e dibattuta, poiché, per quanto concerne il valore paesaggistico, non disponiamo di strumenti di misura. Ma non per questo, tuttavia, non possiamo esprimere il valore paesaggistico tramite il linguaggio dei numeri. In linea generale, si può affermare che tutti i fenomeni sono "quantificabili", vale a dire esprimibili con un linguaggio numerico: alcuni sono fenomeni fisici misurabili, altri sono fenomeni culturali o sociologici, esprimibili quantitativamente solo ricorrendo ad opportuni metodi di ponderazione. Quello del linguaggio è un problema comune un po' a tutti i settori disciplinari, soprattutto a quelli che hanno la multidisciplinarietà e la trasversalità come caratteristica dominante. Come è noto, la paesaggistica appartiene a quest'ultima categoria. Quando si intende misurare le parti meno oggettivabili del paesaggio – visibilità, percezione, apprezzamento, etc. – i problemi si complicano e, come sottolineato nelle premesse al presente lavoro, paghiamo la nostra storia umanistica nei confronti del paesaggio. Per di più, chi si occupa dell'implementazione di detti strumenti, nonché del monitoraggio ambientale, in genere, non ha una formazione tecnico-scientifica e il tema "indicatori" risulta olistico: non vengono ritenuti uno strumento adatto neanche per misurare le parti misurabili che, comunque, ci sono; inoltre, il termine "soggettivo" viene spesso inteso come "arbitrario". "Soggettivo" è un giudizio personale (Devoto, Oli, 2011), la cui peculiarità può essere molto mitigata nei processi

di valutazione grazie alle conoscenze del soggetto rispetto al tema indagato, al numero e ai tipi di soggetti coinvolti nella valutazione, alla modalità di impostazione delle analisi, ai fattori correttivi, etc. Invece, “arbitrario” è un giudizio non necessariamente personale, ma certamente non suffragato da alcuna norma, regola o legge (Devoto, Oli, 2011). Un giudizio arbitrario è effettivamente impossibile da utilizzare in una scala di valori, al contrario «giudizi soggettivi, se debitamente considerati, possono essere utilizzati vantaggiosamente, soprattutto se accompagnati da valutazioni oggettive» (Gibelli, 2008, 34). Gran parte del successo della Vas dipende dalla possibilità di associare ad ogni azione di piano almeno un indicatore d’impatto, che sia agevolmente monitorabile. Il monitoraggio di un fenomeno d’interesse pubblico, come la sostenibilità, richiede indicatori quantitativi, affinché possa essere fornita al pubblico un’informazione espressa in un linguaggio il più esatto possibile, in questo caso l’esattezza è anche una condizione per la verificabilità democratica.

La selezione dei casi-studio, seconda fase del processo di ricerca, ha l’obiettivo di esaminare i risultati di esperienze già realizzate per stabilire il grado di integrazione delle tematiche ambientali nel piano, del paesaggio nell’urbanistica, tramite un approccio integrato tra le diverse forme e livelli di governo del territorio, nel panorama internazionale, europeo e italiano. L’osservazione esperienziale, infatti, dà modo di fare emergere gli elementi che hanno permesso di legare paesaggio, urbanistica e ambiente nella pratica del governo del territorio e quei dispositivi che introducono, nella pianificazione, la componente culturale del paesaggio, in sintonia con quanto richiesto dalla CEP e dal D.lgs. 4/2004. Inoltre, lo studio dei casi, da un lato pretende di offrire un’interpretazione circa le relazioni intercorrenti tra paesaggio, urbanistica e ambiente, individuando i nodi critici e le questioni aperte relative al ruolo della pianificazione nel nostro Paese, dall’altro di individuare gli strumenti e i metodi per un’integrazione efficace che favorisca lo sviluppo della disciplina. La scelta di allargare il campo di osservazione all’esterno della Comunità Europea è dovuta al fatto che i metodi di valutazione degli impatti ed effetti sull’ambiente trovano origine nei Paesi americani, in seguito allo sviluppo della *Landscape Ecology* e alla diffusa coscienza dei danni ambientali dovuti ad alcune attività antropiche. Infatti, tra la seconda metà dell’Ottocento e l’inizio del Novecento, in Nord-America, la consapevolezza dei profondi cambiamenti territoriali, determinati dall’industrializzazione, fece nascere i primi movimenti spontanei per la difesa del paesaggio, gli stessi che in seguito si fecero promotori delle prime aree protette. La scelta del contesto dell’Europa comunitaria è invece motivata dal fatto che la “Direttiva Vas” ha, ovviamente, carattere europeo. Saranno privilegiati soprattutto casi di matrice anglosassone, per i lusinghieri risultati prodotti nell’elaborazione degli strumenti di pianificazione, e la Spagna, accomunata al nostro Paese per il fatto di dovere considerare il patrimonio culturale nelle valutazioni ambientali. Dal contesto europeo ci si propone di passare alla disamina di alcune esperienze italiane, non limitando l’osservazione alla sola verifica dell’applicazione dei processi di Vas, ma considerando la costruzione e implementazione delle differenti tipologie di indicatori paesaggistici adottati.

L’esposizione dei risultati comporta la necessaria riflessione sul rapporto tra la valutazione ambientale e le discipline di gestione e governo del territorio. Si entra nel vivo della questione attraverso tre momenti. Il primo prende atto del ruolo che gli strumenti di pianificazione, a ogni scala territoriale, hanno assunto nei riguardi del paesaggio. Nel nostro ordinamento giuridico, la tutela paesaggistica e ambientale ha comportato una generalizzata mancanza di coordinamento tra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale, trasformando in tal maniera anche i piani da strumenti di pianificazione a strumenti di limitazione delle attività. L’integrazione della dimensione paesaggistica nell’ambito delle valutazioni richieste dal processo di Vas è il secondo momento, che definisce un’ulteriore gamma di problematiche relative alla modalità attraverso cui la Vas, in mancanza di uno strumento sovraordinato di pianificazione paesaggistica, debba produrre autonomamente una valutazione sul paesaggio, così per come questo è inteso dal vigente Codice dei Beni Culturali, ovvero in termini prettamente percettivi e culturali. Il terzo momento, invece, vuole mettere in luce le opportunità offerte dall’applicazione dei processi di Vas di generare coesione tra la paesaggistica e l’urbanistica, di facilitare la loro unione e reciproca integrazione, senza che alcuna delle due debba rinunciare ai propri caratteri.

Infine, la parte conclusiva ripercorre e sottopone a verifica l’intero percorso di ricerca. Le conclusioni offrono un momento di sintesi e di ricomposizione unitaria delle conoscenze e dei dati raccolti ed esposti nelle varie parti della declaratoria, ma soprattutto il momento in cui emergono gli indirizzi per l’integrazione delle politiche urbanistiche, ambientali, agricole, sociali ed economiche per una più efficace forma di governo del territorio: un nuovo approccio, rispetto a quello classico e consolidato dell’urbanistica, introdotto dal legislatore nella carta costituzionale all’inizio di questo nuovo secolo, ma ancora da definire e precisare nei suoi contenuti e nei suoi contorni (Spaziante, 2011).

Il percorso sinteticamente illustrato è ordinato al perseguimento del fine già dichiarato, ovvero rilevare le potenzialità insite alla Vas per ricondurre ad unità operativa le discipline urbanistiche e paesaggistiche.

### **Alcune considerazioni conclusive**

Il riferimento alla dimensione paesaggistica nel processo di valutazione strategica potrà rappresentare l’occasione per la definitiva convergenza tra paesaggio e urbanistica: un momento di sintesi tra le diverse dimensioni che caratterizzano la concezione moderna di paesaggio, non più e non solo un bene da tutelare, ma da fare rivivere, tenendo conto delle innumerevoli interazioni in atto nel territorio. La dimensione culturale che la Vas deve riuscire a valutare, coinvolgendo molti ambiti disciplinari, si candida a un doppio

ruolo, consentendo *ex-ante* sia la lettura delle condizioni naturali ed antropiche che hanno portato un paesaggio ad assumere la propria fisionomia, sia la proposizione di una modalità interdisciplinare di interpretazione, capace di coniugare i paradigmi della conservazione e quelli dello sviluppo.

La piena integrazione della Vas negli strumenti di pianificazione urbana e territoriale sembra potere rappresentare «un possibile e valido percorso per costruire un paradigma nel quale le politiche di promozione dello sviluppo, di tutela e valorizzazione del territorio e quelle che puntano invece ad un diverso ordine urbano possano realizzare efficaci ed efficienti sinergie» (Fidanza, 2011, 24).

### **Bibliografia**

Blaxter L., Hughes C., Tight M. (1996), *How To Research*, Open University Press, Maidenhead.

Devoto G., Oli G.C. (2011), *Il Devoto-Oli 2011: vocabolario della lingua italiana*, Le Monnier, Milano.

Gibelli G. (2008), “Indicatori ambientali e paesaggistici”, *Valutazione Ambientale*, n. 14, Edicom Edizioni, Monfalcone, pp. 34-40.

Fidanza A. (2011a), “La Vas: raccordo tra sviluppo e ambiente”, *Urbanistica Informazioni*, n. 236, INU, Roma, pp. 24-26.

Peano A. (2011), “Ancora lontani dalla Convenzione europea”, *Urbanistica Informazioni*, n. 235, INU, Roma, pp. 43-45.

Pinzello I. (2008), “La ricerca nei dottorati in pianificazione urbana e territoriale. Alcune considerazioni conclusive”, in Bini G., Giampino A., Gueci D., Lino B., Schifani C., Todaro V. (a cura di), *Fare Ricerca: atti del VII Convegno Nazionale Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale*, vol. II, Alinea Editrice, Firenze, pp. 359-363.

Provenzano S., Trombino G. (2009), *Valutazione Ambientale Strategica: come e quale paesaggio valutare?*, XII Conferenza Nazionale della Società degli Urbanisti, Bari.

Ricolfi L. (1997), “La ricerca empirica nelle scienze sociali: una tassonomia”, in Ricolfi L. (a cura di), *La ricerca qualitativa*, Carocci, Roma, pp. 19-43.

Spaziante A. (2011), “Prefazione”, in Cataldo A., Petroncelli E., Stanganelli M., *Assetto del territorio: dalle norme al processo di piano*, Liguori, Napoli, pp. 3-6.